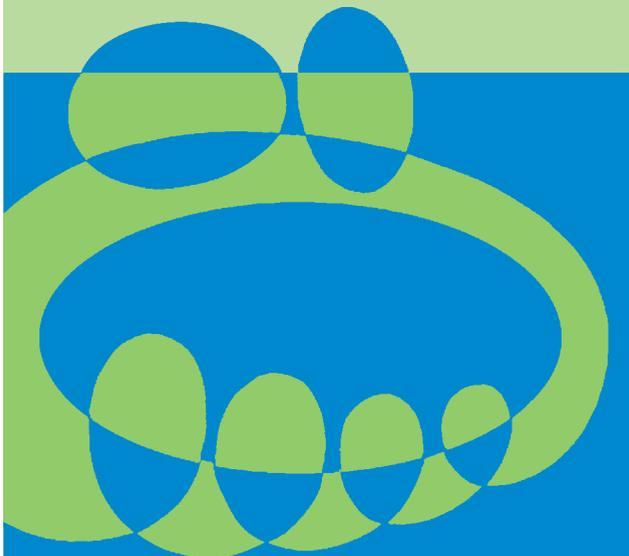


Ugo Ferraro e Carmelo Bruni

PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI

L'approccio sociologico
e la prassi operativa

PROFESSIONI SOCIALI



FRANCOANGELI

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Ugo Ferraro e Carmelo Bruni

PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI

**L'approccio sociologico
e la prassi operativa**

FRANCOANGELI



PROFESSIONI SOCIALI

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag.	7
1. La Pianificazione Sociale nel quadro della teoria sociologica , di <i>Carmelo Bruni</i>	»	
1. <i>Excursus</i> storico sulla Pianificazione Sociale	»	11
2. Lessico della Pianificazione Sociale	»	11
3. Teoria Sociologica e Pianificazione Sociale	»	17
4. L'avvento della Pianificazione Sociale in Italia	»	23
2. Le Leggi di riferimento più importanti degli ultimi quindici anni , di <i>Ugo Ferraro</i>	»	43
1. Dal vecchio al nuovo	»	43
2. L'importanza del DPR n. 616/77	»	44
3. Il periodo di transizione	»	52
4. Dieci anni di riforme	»	56
4.1. La Legge n. 142/90	»	56
4.2. La Legge n. 241/90	»	62
4.3. Il Decreto Legislativo n. 29/93	»	73
4.4. La Legge n. 59/97	»	74
4.5. Il Decreto Legislativo n. 112/98	»	76
4.6. Il Decreto Legislativo n. 109/98	»	83
4.6.1. Le prestazioni sociali agevolate	»	86
5. La Legge Quadro	»	94
3. L'approccio operativo , di <i>Ugo Ferraro</i>	»	113
1. La conoscenza delle prestazioni offerte dalla <i>Carta dei Servizi</i>	»	113

2. Le risorse minime per l'organizzazione del servizio	pag.	119
3. I modelli del <i>welfare</i>	»	122
4. Le prestazioni sociali agevolate e i loro procedimenti	»	126
5. Il servizio di Segretariato Sociale. Alcune riflessioni	»	142
4. La costruzione dei Piani di Zona. Linee operative, di Carmelo Bruni	»	151
1. Le fasi della costruzione del Piano di Zona	»	151
2. La Prima Fase. Avvio del processo e attivazione dei tavoli	»	152
3. La Seconda Fase. La relazione sociale	»	159
3.1. Costruire un sistema informativo	»	159
3.2. Redigere la relazione sociale	»	166
3.2.1. La situazione socio-demografica	»	191
3.2.2. L'analisi dell'offerta di servizi	»	191
3.3. Come vanno redatti i progetti di intervento	»	196
3.3.1. Le finalità	»	200
3.3.2. Gli obiettivi	»	201
3.3.3. Le attività e le risorse	»	203
3.3.4. L'integrazione socio-sanitaria	»	209
3.3.5. I servizi essenziali	»	212
3.3.6. Definizione della struttura organizzativa e delle risorse	»	216
3.3.7. La formazione del personale	»	219
3.3.8. Il piano finanziario	»	223
3.3.9. Il monitoraggio e la valutazione	»	229
3.3.10. La redazione del bilancio di distretto	»	231
4. La Terza Fase. La firma dell'Accordo di Programma	»	235
4.1. Il Protocollo di intesa	»	239
Riferimenti bibliografici	»	241

Introduzione

La Pianificazione Sociale sta vivendo in questi ultimi anni una stagione di rinascita dovuta alla promulgazione della legge 328 dell'8 novembre 2000 ("Legge Quadro per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali"). Diversamente dal passato, però, la portata territoriale di questa ha un carattere più limitato, in linea con le riforme istituzionali susseguitesi in Italia nel corso degli anni '90 e tendenti a marcare una sempre maggiore decentralizzazione dei servizi; da un lato, per renderli quanto più vicini alle reali esigenze dei cittadini e, dall'altro lato, nel tentativo di ridurre sprechi e inefficienze, grazie al maggior controllo esercitabile a livello locale.

In campo socio-assistenziale si è affermata, così, la Pianificazione Sociale di Zona. Questa dovrebbe garantire un nuovo modello di programmazione e progettazione di interventi e servizi sociali, fondata su due perni cardinali:

- ✓ l'analisi puntuale del territorio, delle sue risorse e delle sue carenze: cosicché l'intervento potrà essere tarato su una valutazione delle priorità di intervento, confortate da dati aggiornati e da competenti analisi territoriali;
- ✓ il coinvolgimento della comunità nella realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, secondo un'ottica di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Ne deriva che le nuove politiche sociali a carattere locale dovranno puntare ad una razionalizzazione delle risorse – umane, finanziarie e strumentali – di cui gode il territorio e ad un maggiore coinvolgimento delle realtà che quotidianamente affrontano il bisogno sociale, il più delle volte in maniera silenziosa, sollevando le Amministrazioni e le casse pubbliche, da oneri che altrimenti farebbero "saltare il banco" delle già provate finanze pubbliche.

Da un lato tutto questo sembra un ritorno al passato, ad un'epoca nella

quale non vi era un predominante impegno statale e l'intervento sociale era appannaggio della volontà di pochi spiriti pietosi o delle istituzioni ecclesiastiche, dall'altro lato, però, questo modello tende a rimarcare e a sottolineare l'imprescindibile ruolo delle realtà del privato sociale, o del Terzo Settore, cui gli anni '90 hanno riservato importanti innovazioni e riconoscimenti in campo legislativo.

Certo, è ancora di là da venire il pieno riconoscimento dell'importanza di queste realtà nel garantire il funzionamento della macchina dell'assistenza ai bisognosi, ma la legge 328/00 ha messo a punto alcuni provvedimenti che evidenziano lo status ormai riconosciuto a tali entità, *in primis* la famiglia.

Il Piano di Zona rientra tra questi. Mediante questo strumento potrà essere sottolineata ancora di più l'importanza di queste realtà, soprattutto grazie al censimento delle attività che queste svolgono nel territorio, finanziate o meno dall'Amministrazione locale o centrale. Questo consentirà a breve di avere una panoramica più ampia del vasto arcipelago dell'iniziativa privata e, spesso, silenziosa, quotidianamente impegnata nel sociale.

Al tempo stesso, però, il Piano di Zona si configura come uno strumento fondamentale per gli operatori locali – specie in un frangente di “crisi del *Welfare*”, accentuata dalla necessità di ridurre pesantemente la spesa pubblica, dopo le tracimazioni incontrollate degli anni '90 – che sono chiamati ad uno sforzo significativo in direzione della sperimentazione di forme associate e integrate di gestione dei servizi. È una esperienza nuova, che ha avuto un prezioso antecedente con la legge 285/97, ma che disvela tutte le sue potenzialità solo grazie alla costituzione degli ambiti sociali, che consentono – in virtù della sovrapposizione, nella maggior parte dei casi, con i distretti sanitari – quella integrazione socio-sanitaria più volte invocata negli anni '80 e '90 e mai realizzata.

In questi anni, quindi, si è assistito ad un'intensa produzione di Piani e Programmi, anche se con un andamento a scartamento diverso da Regione a Regione – come è tipico del nostro Paese –, orientati a produrre un nuovo modello di intervento socio-assistenziale, capace di coinvolgere il pubblico e il privato, le realtà dei servizi sociali così come le altre realtà più o meno direttamente implicate nella costruzione del “ben-Essere” sociale dell'individuo, così come esplicitato dal Piano sociale nazionale: il mondo del lavoro, i sindacati, la scuola, le istituzioni della giustizia e così via. Ne è derivato un vasto processo di concertazione, non sempre efficace e risolutivo, comunque rilevante per la diffusione di una nuova cultura dei servizi e della programmazione degli interventi.

Questo lavoro si muove proprio nella direzione di fornire un ulteriore contributo verso il raggiungimento di questo obiettivo. Nato dall'esperienza

di chi scrive nella consulenza agli enti locali per la redazione dei Piani di Zona, nel coordinamento di Osservatori Comunali e Provinciali sulle politiche Sociali, oltrech  dall’ottimo punto di osservazione garantito della Rivista “Forum. Rivista di Cultura e Amministrazione delle Politiche Sociali”, lo scopo di questo contributo   di fornire un supporto a chi opera nel settore, per orientarsi nell’ampio *mare magnum* dei processi da attivare e delle incombenze cui ottemperare nella redazione e gestione del Piano di Zona.

Il volume si compone di 4 capitoli. Il primo – redatto da Carmelo Bruni –   dedicato alla ricostruzione del rapporto tra pianificazione sociale e sociologia. In primo luogo si cerca di fare chiarezza terminologica, onde evitare ambiguit  e confusioni che possono pregiudicare la comprensione delle fasi e dei processi cui si fa cenno. Si cerca, poi, di ricostruire l’emergere dell’esigenza di pianificare e quale risposta pu  provenire dalla sociologia alla prassi della pianificazione sociale. A tal proposito si descrivono i modelli che si sono alternati in questi ultimi decenni sino all’avvento della pianificazione sociale nel nostro Paese.

Il secondo capitolo – redatto da Ugo Ferraro – partendo dalle leggi che nell’ultimo quarto di secolo hanno ridisegnato il ruolo dell’ente locale, affronta i passaggi delle competenze, in particolar del Comune, in materia socio-assistenziale.

Nel terzo capitolo – redatto da Ugo Ferraro – vengono forniti gli elementi operativi per l’organizzazione e la gestione del *welfare* di cui, appunto, il Comune, in forma singola o associata – ne   il naturale regista attraverso il settore servizio sociale.

Infine, il quarto capitolo – redatto da Carmelo Bruni –   orientato a fornire una guida operativa alla redazione del Piano di Zona, dalle fasi di attivazione del processo con la costituzione dei Tavoli di concertazione – tecnici e politici – sino alle fasi di progettazione delle attivit  e di formulazione dell’Accordo di Programma. La descrizione viene suddivisa in fasi e si danno indicazioni anche sulla redazione dei progetti di interventi e servizi, fornendone anche una illustrazione pratica tratta da un caso concreto.

1. La Pianificazione Sociale nel quadro della teoria sociologica

di Carmelo Bruni

1. Excursus storico sulla Pianificazione Sociale

L'uomo ha da sempre avuto la necessità di ricorrere ad una pianificazione razionale delle sue azioni per risolvere i problemi della quotidianità, la pianificazione sociale, invece, come prassi consapevole e volutamente indirizzata alla modificazione del sistema sociale per migliorare la condizione esistenziale dei cittadini, è una conquista recente. L'esigenza della pianificazione sociale, infatti, sorge in un preciso momento storico, il XX secolo, come punto di convergenza tra due diversi percorsi:

- ✓ da un lato, attraverso la modificazione delle fonti e degli assetti gestionali del potere legittimo, che si modificano da autoritativi e oligarchici a costituzionali e democratici;
- ✓ dall'altro lato, attraverso il progressivo riconoscimento di classi diverse di diritti umani (cfr. Marshall, 1950), che vengono riconosciuti come essenziali per il benessere dell'individuo-cittadino e, quindi, come dimensioni qualificanti la "cittadinanza", e che la collettività, cioè lo Stato ha l'obbligo di garantire e tutelare.

Affinché l'esigenza di intervenire mediante la pianificazione razionale delle attività si facesse sentire nella sua pienezza, era necessario che giungesse a maturità questa convergenza. Fino a quel momento, invece, questa esigenza di pianificare si era fatta sentire in forme diverse, a seconda dell'assetto della società e della complessità dei problemi che questa si trova a dover affrontare.

Le società tradizionali, contraddistinte da una minore complessità orga-

nizzativa e da una ridotta serie di ruoli (come hanno mostrato Tönnies – 1877 – e Durkheim – 1893), contavano su una risposta di carattere tradizionale alle difficoltà dell'esistenza, fondata sul ricorso all'*auctoritas* dei padri e degli antichi. Questi garantivano una serie di risposte preconfezionate e stabili, adatte ad un mondo che per secoli si era presentato stabile nelle sue forme organizzative e nell'articolazione delle funzioni e dei poteri.

A partire dal XVI secolo le strutture sociali tradizionali, proprio quelle che avevano mantenuta stabile la vita sociale fino ad allora, entrarono in crisi. La causa di questa crisi può essere attribuita alla perdita di centralità delle autorità interpretative – la Chiesa e il Sovrano – e al contestuale affacciarsi sul palcoscenico della storia di una nuova classe, non più legata solo alla terra per la creazione e l'accrescimento della propria ricchezza, ma anche e soprattutto all'artigianato e al commercio: la borghesia.

Questa nuova classe, nata e sviluppata all'interno dei borghi rinati a partire dalla fine delle ultime invasioni dal Nord Europa (XI e XII secolo), in prima battuta nei comuni d'Italia e poi via via nel Nord europeo, dapprima aspira all'accettazione e all'assimilazione nell'esclusivo consesso aristocratico (cfr. Habermas, 1962), successivamente matura il senso della propria diversità ed identità, rifiutando i privilegi dei ceti "improduttivi" e rivendicando il riconoscimento dei diritti "naturali" (vita, salute, proprietà, libertà), oltre che un diverso e più rilevante ruolo politico, alla luce del diverso peso assunto all'interno del contesto economico; si assiste, così, alle cosiddette "rivoluzioni borghesi" (cfr. Hobsbawm, 1962).

L'edificio sociale tradizionale comincerà ad essere messo in discussione, e il culmine di questo percorso sarà il suo abbattimento. Le tappe di questo processo hanno come punto di partenza la presa di coscienza della propria identità da parte della borghesia¹. Contestualmente, iniziò ad aprirsi in Europa lo spazio per l'affermazione concreta della sovranità popolare e dei diritti umani (cfr. Bernardini, 2007).

I passaggi rilevanti di questo percorso sono diversi. In primo luogo si può citare la *Petition of Rights* del 1628, con la quale si chiese al re di non imporre ai suoi sudditi alcuna "tassa, imposta, contributo o altro onere simile, senza il comune consenso dato in parlamento". Il contrasto tra il re e l'aristocrazia feudale da un lato, e il parlamento² dall'altro, si concluse con la vittoria di Cromwell e la successiva decapitazione del sovrano nel 1649. Questo drammatico evento segnò l'inizio della fine del potere assoluto (mentre contemporaneamente a Versailles questo stesso potere celebrava i

¹ Marxianamente si può dire che la borghesia, tra il XVII e il XIX secolo si trasforma da "classe in sé" a "classe per sé", prendendo coscienza del proprio ruolo e del proprio valore all'interno dell'organizzazione sociale del tempo.

² Che è portavoce delle istanze della borghesia capitalistica.

suoi trionfi) e costituì un precedente che trovò ampia e drammatica imitazione appena 130 anni più tardi in Francia e poi in tutta Europa.

Nel contempo apparvero le prime concezioni orientate all'eliminazione della monarchia e all'instaurazione della repubblica (p. es. con i Livellatori), il che testimonia come fosse ormai prassi porre in discussione ogni istanza tradizionale, anche la più stabile: il metodo cartesiano di mettere in dubbio ogni certezza per ricostruire il sapere su basi certe e indiscutibili, che aveva permeato di sé la cultura francese e europea del XVII secolo, divenne un modello applicato in ogni ambito, non solo quello della riflessione filosofica, ma anche quello della prassi politica.

I successivi passaggi dell'ascesa della borghesia e del riconoscimento dei diritti degli uomini – dapprima diritti borghesi e poi degli “esseri umani” –, sono costituiti dall'*Habeas corpus act* del 1679 – che sanciva la non perseguibilità del suddito senza un preciso mandato dell'autorità giudiziaria – e dal *Bill of Rights* del 1689. Questo costituì il primo atto susseguente alla Gloriosa Rivoluzione del 1688 e con esso si stabilì che: a) il potere legislativo spetta in comune al re e al parlamento; b) il diritto di imporre le tasse e di costituire un esercito in tempo di guerra spetta al parlamento; c) il re ha il dovere di rispettare le libertà civili dei cittadini.

Il *Bill of Rights* come atto costituzionale e i Due Trattati sul Governo di Locke, usciti postumi e anonimi nel 1690, come opera filosofica, segnarono la nascita del liberalismo e gettarono le basi del moderno costituzionalismo fondato sulla ripartizione dei poteri e sulla rappresentatività degli organi. Con il liberalismo si rifiutò l'idea di un potere assoluto, rivendicando al contrario la legittimità di un potere pluralista fondato sull'equilibrio tra i suoi diversi centri d'emanazione: il legislativo e il giudiziario³.

Le tesi liberali diverranno l'ideologia politica dominante nel XVIII e nel XIX secolo, aprendo la strada alla stagione delle rivendicazioni democratiche e alla nascita dei regimi costituzionali. A partire dalla rivoluzione francese gli assetti sociali tradizionali non saranno più funzionali alle esigenze della società; i filosofi sociali prima e i sociologi poi si troveranno di fronte alla necessità di ricostruire su nuove basi di legittimazione il vecchio ordine sociale. In questo contesto si affermano dapprima le tesi liberali; che si declinano lungo un percorso divisibile in 2 fasi: quella settecentesca, caratterizzata dall'individualismo e quella ottocentesca, dominata dallo statalismo (cfr. Abagnano, 1998).

L'affermarsi dello Stato liberale, quindi, comporta l'estensione di alcuni

³ Montesquieu, poco dopo (nel 1748) e in un contesto diverso (quello francese), si farà portavoce di queste tesi ritraducendo l'equilibrio in forma tripartita, così come lo conosciamo noi oggi: legislativo, giudiziario ed esecutivo.

diritti – i cosiddetti diritti civili – a “tutti” gli uomini⁴. Questi diritti, però, rispecchiavano essenzialmente gli interessi della classe borghese: di chi era possidente e voleva agire libero da condizionamenti sul mercato e nell’arena politica; «Locke aveva scrutato a fondo la natura umana; ma la natura umana che egli aveva osservato era quella del borghese o del mercante del secolo XVII e non vi aveva letto, perché non poteva leggervi da quel punto di vista, le esigenze e le richieste di chi aveva un’altra natura o più precisamente non aveva alcuna natura umana (giacché la natura umana si identificava con quella degli appartenenti ad una determinata classe)» (Bobbio, 1990, p. 27). La maggioranza della popolazione, invece, non aveva, per così dire, “beni al sole”, e tale situazione condizionava la loro stessa libertà, costringendoli a s/vendersi sul mercato del lavoro. L’avvento e l’espansione della società industriale, inoltre, accentuarono questo processo, dal momento che peggiorarono le condizioni dei lavoratori, sempre più asserviti ai ritmi delle macchine e con orari di lavoro pesantissimi, polarizzando verso il basso la condizione dei salariati e portando al centro della scena sociale una nuova categoria: il proletariato.

In linea con le premesse contrattualiste del liberalismo, il concetto di sovranità popolare venne stirato fin nelle sue estreme conseguenze, sino cioè a prefigurare l’allargamento del diritto di voto a tutti – suffragio universale – e, con esso, l’avvento della democrazia rappresentativa. Questo processo diede luogo all’affermazione di una seconda classe di diritti: i diritti politici (Bobbio direbbe la “libertà nello Stato” (Bobbio, 1990). Questi si diffusero più largamente tra gli uomini – in senso di genere, ancora una volta – a partire dal XIX secolo⁵ e, diversamente dai diritti civili, non comportarono l’aggiunta di nuovi contenuti: «esso non consistette nella creazione di nuovi diritti che arricchivano uno status di cui già tutti godevano, ma nella concessione di vecchi diritti a nuovi strati della popolazione. Nel secolo diciottesimo i diritti politici non erano deficitari per il contenuto, ma per la loro distribuzione» (Marshall, 1950, p. 21). Fu solo con il XX secolo che questo processo ebbe pieno compimento, con l’eliminazione del criterio censuario prima⁶ e l’allargamento dei diritti politici anche alle donne poi.

L’avvento della società industriale e di massa, accompagnato da un progressivo allargamento dei diritti politici, favorì l’affermarsi della democrazia, quale punto di mediazione tra le due posizioni liberali alternatesi tra ’700 e ’800: quella individualista e quella statalista. Lo Stato cominciò ad essere in-

⁴ Ma non a tutti gli esseri umani, infatti persistono discriminazioni di genere e di età, dal momento che le donne continuavano a essere considerate sotto tutela, come i minori.

⁵ Anche se con limitazioni connesse al reddito.

⁶ Quando i diritti politici furono collegati in modo diretto e indipendente alla cittadinanza in quanto tale (cfr. Marshall, 1950, p. 22).

teso come lo strumento della liberazione dell'uomo, come luogo in cui l'individuo poteva trovare giustizia di fronte all'ingiustizia delle condizioni di nascita: in altri termini, il luogo della conversione dello status ascritto nello status acquisito. Per fare questo lo Stato si trasforma da garante dei diritti passivi a strumento di promozione dell'essere umano e del suo benessere. La chiave di volta di questo passaggio si ha con l'affermazione e il riconoscimento anche dei cosiddetti diritti sociali (la "libertà attraverso e per mezzo dello Stato" (Bobbio, 1990). Da questo momento in poi gli abitanti di uno Stato si trasformano "da sudditi a cittadini" (cfr. Zincone, 1992).

La presa di coscienza dei diritti sociali è un percorso lungo, trovando origine nel XVII secolo con la statuizione delle *poor laws* e compimento solo a partire dal XIX secolo, quando la consapevolezza diffusa delle storture sociali della rivoluzione industriale, resero indispensabile un intervento teso a raddrizzare lo squilibrio in atto nella stratificazione sociale. Dapprima fu la legislazione sul lavoro minorile e delle donne, successivamente le garanzie sulle assicurazioni contro gli infortuni, fino all'avvento di una diffusa e sistematica legislazione sociale che trovò giustificazione a partire dalla pubblicazione del rapporto Beveridge del 1942.

In definitiva, quindi, con l'avvento del liberalismo si aprì il dibattito relativo ai compiti dello Stato nella vita degli individui, che oscillò tra due poli estremi dell'individualismo e dello statalismo – concependosi come praticamente nulla per gli individualisti estremi e praticamente assoluta per gli statalisti estremi. Questa polarizzazione si rivela fondamentale rispetto al tema della Pianificazione Sociale. Infatti, la possibilità e la legittimità di una pianificazione operata dalle Istituzioni dipende dal ruolo loro assegnato nel contribuire a garantire il benessere dei cittadini. Se per i liberali-individualisti il benessere dell'uomo è questione soggettiva, per i liberali-statalisti il benessere dipende dall'intervento delle Istituzioni, che hanno il compito di rimuovere gli ostacoli frapposti al suo raggiungimento. Compito delle Istituzioni, quindi, è proprio quello di pianificare le attività considerate essenziali per l'equilibrata amministrazione della collettività.

Con l'avvento della forma politica liberal-democratica, quindi, si è assistito all'affermarsi di una concezione moderata tra l'individualismo e lo statalismo estremi, ed è maturata una prassi istituzionale di amministrazione della collettività nella quale la Pianificazione Sociale, pur non assumendo la forma accentratrice e quasi onnipervasiva tipica delle economie collettiviste, ha assunto un ruolo via via più rilevante, anche per far fronte alle distorsioni intervenute all'interno del sistema economico-sociale, che aveva deluso e sconfessato le tesi che sostenevano l'autonoma capacità del sistema sociale di armonizzarsi al di là degli egoismi particolari. Si è sentita, così, la necessità di pensare a forme di intervento riequilibratore operate dallo

Stato che, ai fini della prevenzione delle ingiustizie sociali e della promozione del benessere di ogni cittadino, si è assunto il compito di intervenire, pianificandole, nelle attività di contrasto dei meccanismi squilibratori, sempre più spesso causa di conflitti, di disordine sociale e di anomia (cfr. Merton, 1946).

La Pianificazione Sociale, quindi, trova il suo luogo d'eccellenza nel contesto delle Politiche Sociali in generale e del Welfare State⁷ in particolare. La politica sociale viene qui intesa come l'insieme di iniziative volte a garantire il riequilibrio delle disuguaglianze sociali e la possibilità di assicurare il benessere ai cittadini che non riescono a garantirselo da soli, sia perché dotati di minori abilità e competenze rispetto agli altri, sia perché vittime di sovrastanti fenomeni sociologici, individualmente immodificabili, che ne condizionano i destini e la possibilità di affermarsi. «In pratica questo ha significato superare la concezione economico-centrica (basata interamente sul mercato) propria del liberismo, per ricomprendere una pluralità di aspetti che vanno dai consumi all'istruzione, dall'assistenza sanitaria alla previdenza, affidando al soggetto pubblico crescenti funzioni in termini di sicurezza, di equità e di redistribuzione del reddito. La conseguenza più immediata, in tal senso, è un approccio alla programmazione⁸ che da meramente economica è divenuta sempre più una programmazione globale che considera tutte le relazioni e gli aspetti significativi della vita e del funzionamento della società. [...] La ragione dell'intervento pubblico in economia e nell'ambito più complessivo dello sviluppo sociale è legata al fatto che la complessità, l'eterogeneità e l'estrema differenziazione di forza contrattuale che sempre più contraddistinguono il funzionamento della società, rendono impraticabile l'idea che l'equilibrio e la funzionalità dell'intero sistema sia affidata al mercato o a meccanismi di aggiustamento spontaneo» (Marcantoni, 1999, pp. 57-58).

In queste società, quindi, al contrario di quanto accade in quelle in cui ha prevalso l'idea statalista, l'intervento dello Stato è ritenuto sussidiario e preventivo, quale atto necessario nei casi individualmente insuperabili di esclusione sociale. Nelle economie collettiviste, invece, la pianificazione sociale rappresenta il modello ideale di gestione delle attività dello Stato, al quale sono devoluti per intero i compiti di assicurare il benessere dei propri cittadini.

⁷ «La politica sociale è qualcosa di molto ampio che non si identifica, ma include il *welfare state*, e quindi non si esaurisce nella teoria e nella pratica delle istituzioni pubbliche che garantiscono il benessere attraverso servizi; essa include una pluralità di attori istituzionali e non e si orienta sempre più verso una integrazione sociale con la valorizzazione della dimensione locale» (Bertelli, 1999, pp. 131-132).

⁸ Termine che l'autore preferisce a quello di pianificazione sociale (*ndA*).

L'origine della Pianificazione Sociale può essere ricondotta, dunque, a ragioni che ricalcano i modelli idealtipici d'azione weberiani: essa, cioè «ha inizio da un problema, o da un bisogno largamente sentito, o da un grosso malcontento o da una crisi [agire affettivo]. Oppure comincia da un trasferimento di poteri e dalla decisione di chi assume tali poteri di dare un nuovo ordine a tutte le attività [agire razionale rispetto allo scopo]. Oppure perché c'è un bisogno urgente di sistemare risorse e personale insufficienti. O anche perché chi ha in mano il potere oppure il denaro esige che si attui la pianificazione se si vuole continuare a beneficiare dei finanziamenti. Può anche avere avvio dal fatto di poter disporre di nuove entrate (come quando per esempio si realizza uno sviluppo economico senza precedenti oppure quando si ottengono finanziamenti da nuove fonti) [agire razionale rispetto al valore]. O infine le si dà avvio “perché lo fanno tutti” [agire tradizionale]»⁹ (Kahn, 1969, p. 25).

Quasi dieci anni più tardi Bailey (1975) lega la nascita della pianificazione sociale in maniera inscindibile a quella della partecipazione. La spinta alla pianificazione sociale, anche secondo questo autore, deriva dalle situazioni di crisi (l'enorme squallore urbano derivante dalla rivoluzione industriale, la depressione, la ricostruzione dopo la guerra, il problema degli alloggi e così via), che hanno reso possibile la nascita di un contesto adatto alla partecipazione nell'ambito della pianificazione britannica. La condizione fondamentale individuata da Bailey è il movimento di carattere internazionale da una democrazia rappresentativa ad una partecipativa.

2. Lessico della Pianificazione Sociale

Prima di procedere oltre vale la pena operare alcune precisazioni terminologiche che, nel caso dell'argomento in questione risultano a maggior ragione necessarie. Infatti, il termine “pianificazione” può essere definito in vari modi, assumendo connotazioni diverse a seconda della prospettiva con cui lo si guarda o della dimensione considerata. Così «letteralmente, “pianificazione” significa produzione di piani, cioè di immagini grafiche relative a future costruzioni; e il concetto appartiene in primo luogo al discorso architettonico ed urbanistico. Storicamente, il termine si è largamente diffuso ad altri settori nella società occidentale, dopo essere diventato una delle nozioni-chiave del modo “sovietico” di far politica economica. Logicamente, esso si riferisce ad una delle più generali attività e funzioni dei sistemi sociali, che comprende: 1) la formulazione dei valori-obiettivo, 2) la ricognizione dello stato di fatto, 3) l'inventario delle risorse disponibili, 4) la formulazione delle strategie ra-

⁹ Tra parentesi quadre interpolazioni di chi scrive.

zionali per la distribuzione delle risorse più efficiente ed adeguata alla realizzazione dei valori-obiettivo» (Strassoldo, 1987, p. 1474).

Il termine pianificazione, quindi, rimanda ad una serie di prassi diverse che trovano riscontro in differenti contesti e discipline, tanto da non potersi mai presentare da solo e da richiedere costantemente un'aggettivazione chiarificatrice, legata al contesto in cui lo si applica. Per questo, si può parlare di pianificazione strategica o territoriale, urbana, economica o sociale, solo per citarne alcune. Ciascuna di queste rimanda ad un diverso obiettivo dell'attività pianificatoria, anche se tutte, comunque, condividono il comune riferimento alla tecnica della pianificazione. Per meglio chiarire, quindi, che cosa si intende con il termine pianificazione sociale, può essere utile ricorrere alle definizioni esplicitate da alcuni studiosi.

Per Kahn «La pianificazione consiste nello scegliere una politica e programmare sulla base di fatti, proiezioni nel futuro, e applicazione di valori. [...] La pianificazione è la definizione di una politica e la sua realizzazione per mezzo di scelte razionali. La maggioranza dei pianificatori tende ad essere d'accordo su questi elementi di definizione. Per un certo periodo c'è stata la tendenza a dare troppa importanza a uno schema rigido, formale, di analisi concettuale composto di parti successive: individuazione del fine, definizione delle possibilità, scelta di una politica di azione, esecuzione, valutazione. Attualmente un modello più dinamico e realistico per analizzare la pianificazione è offerto invece da questi elementi: analisi dei valori, scelta della politica, programmazione derivata da tale linea politica, controllo e correzione costante delle previsioni, continua revisione a mezzo del "feedback"» (Kahn, 1969, p. 31).

Per Bailey, invece, «la pianificazione consiste in un processo inteso alla trasformazione manipolatrice dell'ambiente fisico. Nella sua portata più progressista, come mostra l'intero dibattito sulla pianificazione sociale, essa assume che le condizioni fisiche abbiano coordinate e significati sociali che sono importanti. [...] Il mondo materiale è composto da oggetti fisici e da impressioni sensoriali la cui esistenza è a noi esterna ma il cui carattere viene da noi stabilito. I fenomeni sociali consistono in significati condivisi, incluso il significato di oggetti tangibili, significati che noi collettivamente attribuiamo ad essi considerandoli, conseguentemente, alla stregua di oggetti fisici. Misura della realtà viene considerata solo quella del mondo fisico. La pianificazione chiaramente condivide con la maggior parte della scienza sociale convenzionale questo modo abituale di intendere e di trattare i problemi sociali» (Bailey, 1975, p. 39).

Per Bertelli, infine, con il termine pianificazione sociale si fa «riferimento all'intero processo concettuale e operativo che caratterizza la formulazione e la concretizzazione di un piano: dall'individuazione dei problemi,

dei bisogni, degli interessi, degli obiettivi, alla formulazione degli indirizzi, alla indicazione dei programmi, sino al controllo dei risultati» (Bertelli, 1998, p. 20).

A queste distinzioni Scaglia aggiunge la distinzione tra pianificazione primaria e pianificazione secondaria, in cui la distinzione tra le due tipologie è fondata sul carattere innovativo o meno del contenuto del piano. Una pianificazione che al suo interno preveda significative innovazioni negli obiettivi, è definita pianificazione primaria, mentre un piano che contiene azioni volte al consolidamento di obiettivi già fissati, o che è di semplice regolamentazione delle conseguenze ottenute con la pianificazione primaria, viene definita pianificazione secondaria.

Anche se apparentemente può non essere evidente la differenza tra le due pianificazioni essa è importante perché, «mentre la pianificazione primaria si concentra su fini di necessaria innovazione, quella secondaria si occupa di:

- ✓ predisporre i presupposti per la realizzazione della pianificazione primaria;
- ✓ pianificare per obiettivi di cui la pianificazione primaria non si occupa;
- ✓ gestire le conseguenze prodotte dalla pianificazione primaria e di cui essa, per sua natura, non ritiene di potersi occupare.

La pianificazione primaria, pertanto, ha a che fare e fa fronte agli elementi di instabilità di mutamento dei fattori e delle circostanze, nonché alle esigenze nuove e di ampio respiro» (Scaglia, 1999, p. 51).

Le precedenti definizioni danno modo di cogliere il mutamento subito dal concetto nel tempo, in base alle epoche e alle visioni differenti del ruolo e della pratica della pianificazione sociale. Nonostante tali differenze, però, è possibile estrapolare alcuni punti di convergenza nelle tre definizioni proposte:

- ✓ l'enfasi attribuita alla programmazione delle attività;
- ✓ l'attribuzione di rilevanza ai fini da perseguire che assurgono al ruolo di valori;
- ✓ la necessità di coordinare l'azione di attori diversi;
- ✓ l'esigenza di tener conto delle diverse costruzioni sociali della realtà operate dai diversi attori coinvolti;
- ✓ la rilevanza della progettazione come individuazione di obiettivi, risorse, attività;
- ✓ l'importanza del controllo dei risultati.

L'elenco appena proposto consente di rilevare le significative assonanze che il concetto di pianificazione condivide con altri concetti frequentemente connessi, quali quelli di programmazione, di progettazione e di organizzazione. Tra questi, a volte, è possibile rilevare indebite sinonimie e so-